Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2159 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vijf fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Richtlijn Europese Blue Card (Kamerstuk 22 112, nr. 2155)
Fiche 2: Mededeling Europa investeert weer, balans van het investeringsplan (EFSI) (Kamerstuk 22 112, nr. 2156)
Fiche 3: Mededeling externe dimensie migratie (Kamerstuk 22 112, nr. 2157)
Fiche 4: Mededeling De internemarktagenda voor banen, groei en investeringen uitvoeren (Kamerstuk 22 112, nr. 2158)
Fiche 5: Voorstel wijziging richtlijn Carcinogene en Mutagene stoffen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2159
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Fiche: Voorstel wijziging richtlijn Carcinogene en Mutagene stoffen

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2004/37/EG betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk.
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
13 mei 2016
c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2016) 248
d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464265358517&uri=CELEX:52016PC0248
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016) 152
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO)
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
h) *Rechtsbasis*
Artikel 153, lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie heeft een richtlijnvoorstel uitgebracht voor wijziging van Richtlijn 2004/37/EG betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia[1] op het werk.
De Commissie concludeert dat de Richtlijn gedateerd is. Op dit moment bevat de richtlijn in Annex III slechts voor drie stoffen een grenswaarde: benzeen, houtstof en vinyl chloride monomeer. Voor sommige stoffen zijn er al adviezen uit 2003–2004 van SCOEL (Europees Wetenschappelijk Comité grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling aan chemische agentia) om de grenswaarde aan te scherpen.

Doel van het voorliggende wijzigingsvoorstel is tweeledig. In de eerste plaats beoogt het voorstel de bescherming van de gezondheid van werknemers te verbeteren door de blootstelling aan carcinogene stoffen op de werkplek te verminderen. In de tweede plaats streeft de Commissie met het voorstel meer duidelijkheid te verschaffen aan werkgevers en werknemers en het Europese speelveld voor het bedrijfsleven eerlijker te maken.

Van de werkgerelateerde sterfgevallen in de Europese Unie komt 53% door kanker. Daarmee is kanker verreweg de belangrijkste oorzaak van

[1] Een carcinogene stof kan kanker veroorzaken bij een blootgestelde persoon. Een mutagene stof kan een effect hebben op het DNA of de vruchtbaarheid van de blootgestelde persoon.

sterfgevallen als gevolg van werk. Voor 2011 is berekend dat het in de Europese Unie gaat om ca. 102.500 doden[2].
De Commissie geeft aan dat er 25 prioritaire chemische stoffen zijn waar ongeveer 20 miljoen werknemers in de EU aan worden blootgesteld. De dertien stoffen uit dit voorstel vallen hier onder. Met een betere bescherming tegen deze stoffen zullen naar verwachting tussen nu en 2069 ongeveer 100.000 mensenlevens worden gered. Aan een voorstel voor andere prioritaire stoffen wordt nog gewerkt door de Commissie.

Het huidige voorstel houdt o.a. in dat het proces waarbij Respirabel Kristallijn Silica stof ontstaat door werkzaamheden, onder de werkingssfeer van de richtlijn 2004/37/EG wordt gebracht. Het voorstel omvat verder toevoeging van elf stoffen met grenswaarden en aanscherping van de grenswaarden voor twee stoffen die al onder de richtlijn vallen: houtstof en vinyl chloride monomeer. De elf nieuwe stoffen waarvoor grenswaarden worden opgenomen zijn: respirabel kristallijn silicastof (kwarts- of cristobalietstof), Chroom-6 verbindingen, vuurvaste keramische vezels, ethyleenoxide, 1,2-epoxypropaan, acrylamide, 2-nitropropaan, O-toluïdine, 1,3-butadieen. hydrazine, broomethyleen.
De grenswaarden voor deze stoffen zijn gebaseerd op opinies van het tripartiete (sociale partners en overheden) Europese Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de werkplek. Wetenschappelijke adviezen van het SCOEL liggen hieraan ten grondslag, behalve in het geval van O-toluïdine en 2-nitropropaan waar de grenswaarden zijn gebaseerd op informatie en conclusies van nationale wetenschappelijke comités.
De grenswaarden zijn zogenaamde Binding Occuptional Exposure Limits (BOELs). Dat betekent dat lidstaten verplicht worden voor deze stoffen een grenswaarde vast te stellen. De grenswaarde mag wel strenger, maar niet soepeler zijn dan de waarde van de BOEL.

Op Europees niveau zijn er veel wettelijke regelingen die betrekking hebben op chemische stoffen. De belangrijkste op het terrein van Occupational Safety & Health (OSH) zijn richtlijn 98/24/EG[3] en de onderhavige richtlijn 2004/37/EG. Deze OSH- richtlijnen zijn complementair aan Verordening 1907/2006[4] (REACH). REACH legt de verantwoordelijkheid voor risicobeoordeling en informatievoorziening bij de toeleveringsketen. Richtlijn 2004/37/EG richt zich op risicobeoordeling van de werkplek en beroepsmatige blootstelling. Informatie uit REACH kan hierbij gebruikt worden. Er is wel discussie over een spanningsveld dat kan ontstaan wanneer OSH- grenswaarden afwijken van de zgn. DNEL's (Derived No Effect Levels, «grenswaarden» die in het kader van REACH-autorisaties en/of restricties worden gebruikt).

Het onderhavige voorstel geeft ruimte aan lidstaten om normen vast te stellen of te handhaven die meer beschermend voor werknemers zijn. Verder geeft het voorstel flexibiliteit aan lidstaten om rekening te houden met de specifieke kenmerken van hun nationale situatie.

b) Impact assessment Commissie

In de effectbeoordeling van het voorstel is voor alle dertien stoffen afzonderlijke nagegaan wat het effect is ten opzichte van de huidige situatie (geen actie door de EU), vaststelling van de door het Raadgevend

---

[2] Impact Assessment – SWD (2016) 251.
[3] Richtlijn 98/24/EG betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk
[4] Verordening 1907/2006 inzake registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH).

Comité overeengekomen waarden en vaak ook de optie van hogere of lagere grenswaarden.
Deze laatste opties zijn meegenomen voor individuele stoffen als er adviezen waren van het SCOEL voor hogere of lagere grenswaarden, er gegevens zijn van bestaande grenswaarden in lidstaten of buiten de EU vastgestelde grenswaarden. Ook is gekeken naar de mogelijkheid voor andere opties voor regelgeving zoals handleidingen en zelfregulering. Geconcludeerd werd echter dat deze maatregelen niet substantieel bijdragen aan het voorkomen van blootstelling aan carcinogene of mutagene stoffen voor werknemers. Regelgeving met een vermelding van stoffen en grenswaarden geeft duidelijkheid voor werkgever en werknemer en maakt het beheersen van de risico's van blootstelling op de werkplek mogelijk.

De Commissie is op basis van de effectbeoordeling gekomen tot opname van de dertien stoffen en grenswaarden in bijlage III van het voorstel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht zeer aan gezond en veilig werken. Richtlijn 2004/37/EG is geïmplementeerd in de Nederlandse Arboregelgeving. Artikel 4.16 van het Arbeidsomstandighedenbesluit bepaalt dat er grenswaarden voor blootstelling aan kankerverwekkende of mutagene stoffen kunnen worden vastgesteld.
Nederland heeft niet alleen de grenswaarden van richtlijn 2004/37/EG geïmplementeerd, maar heeft sinds de jaren «90 aanvullend nationale grenswaarden vastgesteld. Het betreft een met sociale partners afgestemd beleid waarbij wettelijke grenswaarden worden vastgesteld.

Deze wettelijke grenswaarden zijn gebaseerd op een gezondheidskundige onderbouwing, in de meeste gevallen door de Gezondsheidsraad. De Gezondheidsraad adviseert een waarde op een gezondheidskundig veilig niveau of, als dat niet kan (wat bij de meeste kankerverwekkende stoffen het geval is), zogenaamde risicogetallen (de waarde geeft dan een bepaald, laag, risico aan op het krijgen van kanker). Als de Gezondheidsraad risicogetallen geadviseerd heeft, wordt vervolgens door de SER beoordeeld of het gewenste lage risiconiveau haalbaar is.

Naast de wettelijke grenswaarden geldt de verplichting dat, als er geen wettelijke grenswaarde geldt, de werkgever zelf een grenswaarde moet vaststellen waar hij de risico's aan toetst.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is voorstander van dit voorstel. Hiermee wordt de bescherming van werknemers aan de blootstelling van carcinogene en mutagene stoffen verbeterd binnen de Europese Unie. Ook draagt het voorstel bij aan een meer gelijk speelveld binnen de Europese Unie. Afgelopen jaren heeft het kabinet, samen met andere lidstaten en Nederlandse werkgevers- en werknemersvertegenwoordiging, herhaaldelijk aan de Europese Commissie verzocht om een substantiële uitbreiding van het aantal stoffen met grenswaarden in de Europese richtlijn. Het kabinet vindt de huidige uitbreiding nog onvoldoende en streeft naar uitbreiding van het aantal stoffen met grenswaarden, daarbij is het van belang te streven naar harmonisatie met andere regelgeving wat betreft de hoogte van de grenswaarden. Nederland kijkt derhalve uit naar de aangekondigde tweede uitbreidingsset van de Commissie later dit jaar.

Voor bepaalde stoffen vindt Nederland een lagere grenswaarde wenselijk, vanuit het oogpunt van betere werknemersbescherming en een meer gelijk speelveld. Dit geldt met name voor de voorgestelde grenswaarde voor chroom-6 waar de nu voorgestelde grenswaarde onvoldoende beschermend wordt geacht. Nederland vindt het echter ook van groot belang dat er nu voortgang wordt gemaakt op het dossier en dat in ieder geval als eerste stap snel een grenswaarde wordt gesteld.

Voor de meeste voorgestelde stoffen in het voorstel heeft Nederland grenswaarden die even hoog of strenger zijn. Daarvoor is geen implementatie meer nodig.
Uitzonderingen hierop zijn:
– hydrazine, en 0-toluidine, waarvoor Nederland nog geen grenswaarde heeft;
– vinyl chloride monomeer en 1,2 epoxypropaan; waarvoor Nederland zijn bestaande grenswaarden met meer dan de helft zou moeten verlagen;
– acrylamide en vuurvaste keramische vezels; waarvoor Nederland slechts een beperkte verlaging door zou moeten voeren.

Nederland kan voor deze stoffen grenswaarden invoeren of verlagen conform de nationale praktijk.

Het voorstel om het proces waarbij Respirabel Kristallijn Silica («kwarts») stof ontstaat door werkzaamheden, onder de werkingssfeer van de richtlijn 2004/37/EG te brengen, heeft geen consequenties voor Nederland. In Nederland is kwarts al als kankerverwekkend geclassificeerd.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In het Europese raadgevend Comité Veilig en Gezond Werken bestaat steun voor de waarden die nu door de Commissie in het voorstel zijn opgenomen. Er is in algemene zin een brede steun bij lidstaten voor aanpassing van deze richtlijn en de uitbreiding van het aantal grenswaarden. Ook het Europees Parlement heeft zich in 2015 in algemene zin uitgesproken voor uitbreiding van het aantal stoffen met grenswaarden in deze richtlijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert haar bevoegdheid tot het uitbrengen van het richtlijnvoorstel op basis van artikel 153, lid 2 van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie (VWEU). Het kabinet is van oordeel dat dit de juiste rechtsbasis is.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. In de kaderrichtlijn 89/391/EEG is de bescherming van veiligheid en gezondheid van werknemers op het werk geregeld. Richtlijn 2004/37/EG valt onder de werking van de kaderrichtlijn. De risico's voor werknemers van blootstelling aan kankerverwekkende en mutagene stoffen is gelijk in de EU. Op dit moment bestaan er grote verschillen tussen de Europese lidstaten in het aantal kankerverwekkende stoffen waarvoor op nationaal niveau grenswaarden zijn vastgesteld. Dit varieert tussen de huidige drie stoffen met Europese grenswaarden tot meer dan 80 stoffen en stofgroepen. Ook de hoogte van de grenswaarden verschilt aanzienlijk. Daardoor verschilt dus ook het beschermingsniveau van werknemers per lidstaat. Ook het Europees speelveld voor bedrijven verschilt daardoor. Uitbreiding van het

aantal stoffen met grenswaarden en harmonisatie wat betreft de hoogte van de grenswaarden in de Europese regelgeving is daarom noodzakelijk.

c) proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het doel van betere werkomstandigheden en minder gevallen van kanker door werk kan bereikt worden door de te nemen maatregelen. Bij de voorgestelde waarden zijn de sociaaleconomische haalbaarheidsfactoren in aanmerking genomen na lang en intensief overleg met alle belanghebbenden (werkgevers, werknemers, overheden). Lidstaten kunnen indien gewenst nationaal nog strengere grenswaarden stellen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft betrekking op maatregelen die werkgevers en lidstaten moeten nemen. Er zijn geen consequenties voor de EU begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De financiële consequenties voor de overheid zijn naar verwachting positief. Een verbetering van de veiligheid en gezondheid van werknemers heeft een positief effect op sociale zekerheidskosten en kosten voor de gezondheidszorg (in beide gevallen dalend). Het betreft hier kosten door ziekteverzuim, arbeidsongevallen en arbeidsongeschiktheid. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De invoering van EU brede grenswaarden heeft voordelen voor de werknemer en het bedrijfsleven. Het aantal vermijdbare gevallen van werkgerelateerde kanker en de hiermee gepaard gaande economische gevolgen zou verder kunnen worden voorkomen.
In de effect beoordeling van de Commissie is aangegeven dat naleving van het voorstel slechts tot kleine aanpassingen voor ondernemingen leidt. Hiermee is de verwachting dat voor de meeste carcinogene stoffen de gevolgen voor de operationele kosten van ondernemingen, waaronder het MKB, klein zijn. Hierbij speelt ook mee dat bedrijven ook nu al verplicht zijn maatregelen tegen blootstelling aan de kankerverwekkende stoffen te nemen indien dit technisch haalbaar is. Voor de meeste voorgestelde stoffen in het voorstel heeft Nederland grenswaarden die even hoog of strenger zijn. Daarvoor is geen verdere implementatie meer nodig en zijn er geen financiële kosten voor het Nederlandse bedrijfsleven. Er zijn geen financiële consequenties voor burgers.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het kabinet verwacht geen gevolgen voor de regeldruk voor burgers. De gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor de overheid en het bedrijfsleven zijn naar verwachting beperkt. Alleen voor stoffen waar Nederland nu nog soepelere grenswaarden heeft zullen bedrijven eenmalig moeten nagaan of zij aan de nieuwe grenswaarden voldoen.

Voor die stoffen van het richtlijnvoorstel waarvoor Nederland nog geen grenswaarde heeft betekent de implementatie een kleine lastenverlichting voor bedrijven, aangezien werkgevers dan niet meer zelf een grenswaarde hoeven vast te stellen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Met dit richtlijnvoorstel komt er in toenemende mate een gelijk Europees speelveld voor ondernemingen voor wat betreft de bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers. Voor landen waar het merendeel van de voorgestelde waarden eveneens worden gehanteerd, heeft dit voorstel geen noemenswaardig effect op het externe concurrentievermogen van Europese bedrijven. Voor landen waar echter minder strenge waarden gelden dan die de Commissie voorstelt, kan de concurrentiepositie van Europese bedrijven verslechteren.
Aangezien Nederland voor veel stoffen uit het voorstel al lage grenswaarden heeft, komt dit voorstel in Europees opzicht ten goede aan de Nederlandse concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Nationale regelgeving zal in overeenstemming moeten worden gebracht met de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien. Dit betekent een beperkte aanpassing van bijlage XIII (stoffenlijst) bij de Arbeidsomstandighedenregeling (enkele nieuwe grenswaarden), voorafgegaan door de reguliere besluitvormingsprocedure.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat geen gedelegeerde bevoegdheden voor de Commissie.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De bepalingen van de voorgestelde richtlijn moeten uiterlijk 2 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn van kracht worden. Deze periode is lang genoeg voor een nationale implementatie van de grenswaarden met inachtneming van onze nationale praktijken (actuele wetenschappelijke onderbouwing en waar van toepassing een SER advies). In het richtlijnvoorstel staat geen datum genoemd waarop de richtlijn in werking treedt.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De voorgestelde richtlijn voorziet in een evaluatie niet later dan 5 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn. Dit kan het kabinet steunen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De inspectie SZW houdt toezicht op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet. De uitbreiding van het aantal stoffen met grenswaarden op Europees niveau geeft ook meer duidelijkheid voor toezichthouders bij de handhaving van de arbeidsomstandighedenregelgeving. De Inspectie SZW gaat bij haar handhavingsbeleid uit van wettelijke grenswaarden of van de verplichting dat de werkgever private grenswaarden moet stellen. De grenswaarden voor deze stoffen zullen naar verwachting geen extra

benodigde inspectiecapaciteit met zich meebrengen. Indien het gewenst zou worden dat Inspectie SZW specifiek op hier genoemde afzonderlijke stoffen gaat inspecteren, dan zal hiervoor extra inspectiecapaciteit beschikbaar moeten komen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel beperkt zich tot een verplichting voor Europese werkgevers en werknemers. Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.